

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Penelitian Terdahulu**

Widiyanti Arista (2017) meneliti tentang Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) (Studi Pada Desa Sumberjo dan Desa Kandung di Kecamatan Winongan Kabupaten Pasuruan). Pada penelitian ini menjelaskan pada Desa Sumberjo akuntabilitas dan transparansi sudah sesuai dengan Permendagri 113, Tahun 2014, yakni adanya musrenbangdes setiap tahun untuk mengapresiasi ide atau keluhan warga, selalu menginformasikan secara tertulis jumlah dana yang di dapat dari pemerintah, serta adanya papan-papan informasi mengenai kegiatan pembangunan yang sedang dikerjakan. Oleh sebab itu Desa Sumberejo dikatakan Transparan.

Pada Desa Kandung dikatakan tidak transparan karena kegiatan musrenbangdes memang terjadi namun yang hadir hanya sedikit dikarenakan kendala pemahaman masyarakat bahwa pentingnya menyalurkan pendapatan guna pembangunan bersama. Untuk keterbukaan terkait dana dan kegiatan pembangunan yang sedang berjalan, tidak adanya bukti tertulis informasi yang bisa diakses masyarakat. Bahkan kegiatan pemerintahan di Desa Kandung terkesan adem ayem tidak adanya kesibukan. Berbeda dengan Desa Sumberejo yang setiap harinya banyak tamu datang dari pemborong-pemborong untuk bekerja sama dalam kegiatan pembangunan tersebut. Semua dana yang masuk dan keluar hanya diketahui oleh satu pihak saja. Oleh karena itu Desa Kandung dikatakan tidak transparan.

Wienda Damayanti (2018) *Transparansi Dan Akuntabilitas Pemerintah Desa Dalam Mengelola Alokasi Dana Desa (Studi kasus : Desa Tegiri dan Desa Sumberagung Kecamatan Batuwarno, Kabupaten Wonogiri)*. Berdasarkan hasil penelitian yang tertuang dalam hasil analisis desa dan pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan akhir dari penelitian transparansi dan akuntabilitas Pemerintah Desa Dalam Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Desa Tegiri dan Sumberagung Kecamatan Batuwarno Kabupaten Wonogiri Tahun 2016, yaitu sebagai berikut:

Transparansi pengelolaan ADD pada desa Tegiri untuk penerapannya sudah sesuai dengan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014, adanya kegiatan pencatatan kas masuk maupun keluar dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat serta ada papan pengumuman mengenai kegiatan yang sedang dijalankan, adanya laporan realisasi dan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa diinformasikan kepada masyarakat secara tertulis dan dengan media informasi yang mudah diakses oleh masyarakat, serta laporan realisasi dan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan ADD disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Namun untuk desa Sumberagung masih ada kekurangan dalam bentuk penerapan transparansi dalam pengelolaan ADD, yaitu belum adanya kegiatan pencatatan kas masuk maupun keluar yang dapat diakses dengan mudah oleh seluruh masyarakat serta tidak adanya papan pengumuman mengenai kegiatan yang sedang dijalankan. Akuntabilitas tahap pelaksanaan pengelolaan ADD pada desa Tegiri dan Sumberagung telah akuntabel dan berpedoman pada Permendagri Nomor 113 Tahun 2014. Hal ini dibuktikan dengan adanya mekanisme pelaksanaan sesuai dengan pembedagri serta desa memiliki rekening kas desa dan Surat Permintaan Pembayaran.

Vilmia Farida, dkk (2018) meneliti tentang Analisis Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Candipuro Kabupaten Lumajang. Pada penelitian ini mendapatkan hasil analisis data menunjukkan pada tahap perencanaan Alokasi Dana Desa (ADD) di sepuluh desa telah menerapkan asas-asas Akuntabilitas, prinsip partisipasi dan transparansi. hal tersebut dapat dilihat dari tingkat hadir masyarakat yang cukup partisipatif dalam mengikuti musyawarah. Pada tahap pelaksanaan program Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Candipuro telah menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Hal tersebut dapat dilihat dari pelaksanaan program alokasi dana desa yang telah dipampang di papan informasi dan ada pula yang dijadikan banner. Pelaporan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Candipuro telah menerapkan asas-asas dan prinsip akuntabilitas sudah terlaksana sepenuhnya karena laporan yang terkait dengan ADD sudah lengkap. Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa (ADD) secara fisik sudah cukup baik, meskipun ada satu desa yang pertanggungjawabannya secara fisik belum selesai rata-rata keseluruhan desa cukup akuntabel.

Muhammad Fauzan (2018) Akuntabilitas dan Transparansi Penggunaan Dana Desa Pada Lima Desa di Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo. Berdasarkan hasil dan pembahasan yang diperoleh terkait dengan akuntabilitas dan transparansi penggunaan Dana Desa pada lima desa di Kabupaten Kulon Progo dapat disimpulkan bahwa setiap desa telah melakukan akuntabilitas dan transparansi sesuai dengan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Setiap desa mempunyai bentuk akuntabilitas dan transparansi yang berbeda - beda, karena tidak ada peraturan yang mengatur secara khusus

bagaimana pemerintah itu melakukan akuntabilitas dan transparansi. Penelitian ini dilakukan di lima Desa, yaitu Desa Banjarharjo, Desa Donomulyo, Desa Pendoworejo, Desa Sendangsari, dan Desa Sentolo. Mekanisme pengguna Dana Desa pada Pemerintah Desa khususnya lima Desa di Kabupaten Kulon Progo ini, peneliti menyimpulkan terdapat tiga proses yang dilaksanakan Pemerintah Desa, yaitu proses perencanaan, proses pelaksanaan, dan proses pelaporan atau pertanggungjawaban. Pada mekanisme penggunaan Dana Desa terdapat tiga peraturan yang mengikat, yaitu Permendes PDFT Nomor 19 Tahun 2017, PMK Nomor 112 Tahun 2017, dan PMK Nomor 49 Tahun 2016. Secara keseluruhan dari kelima desa yang diteliti, semua desa sudah melaksanakan mekanisme penggunaan Dana Desa sesuai dengan peraturan yang berlaku.

## **B. Landasan Teori**

### **1. Pengertian Desa**

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 yang dimaksud desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa dalam pengertian umum adalah sebagai suatu gejala yang bersifat universal, terdapat dimanapun di dunia ini, sebagai suatu komunitas kecil, yang terikat pada lokalitas tertentu baik sebagai tempat tinggal maupun bagi



pemenuhan kebutuhannya, dan terutama yang tergantung pada sektor pertanian (Harianto Soni, 2018).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan. Desa memiliki kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintah Desa pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan, hak asal usul dan adat istiadat.

## **2. Otonomi Desa**

Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan pembuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan (Haranto Soni, 2018).

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa adalah kepala Desa atau yang disebut dengan nama

lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa (Permendagri 113 tahun 2014). Namun dalam pelaksanaan hak, kwenangan dan kebebasan dalam peyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia (Harianto Soni, 2018).

### **3. Dana Desa**

Dana desa menurut Undang-Undnag Nomor 6 Tahun 2014 adalah dana APBN yang diperuntukan untuk desa yang ditransfer melauai APBD Kabupaten/Kota dan diprioritaskan untuk pelaksanaan pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Dana desa menurut Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah tertinggal dan Transmigrasi Nomor 22 Tahun 2017 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017 digunakan untuk membiayai pembangunan Desa yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa, peningkatan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan dengan prioritas penggunaan Dana Desa diarahkan untuk pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

### **4. Penyajian Laporan Pertanggungjawaban**

Organisasi dalam pengambilan keputusan dibagi menjadi dua macam yaitu pengambilan keputusan secara tersentralisasi dan pengambilan keputusan secara terdesentralisasi (Halim Abdul, 2014). Pusat pertanggungjawaban pada organisasi sektor publik menjadi dua klasifikasi yaitu pusat pelayanan dan pusat misi (Mahmudi, 2010). Pusat pelayanan menghasilkan output yang digunakan untuk mendukung kerja pusat pertanggungjawaban lainnya (*support center*), sedangkan

pusat misi menghasilkan output yang membantu secara langsung dengan pencapaian tujuan organisasi.

Bentuk dari sebuah pertanggungjaawaban adalah laporan keuangan, laporan keuangan ini menciptakan akuntabilitas publik. Tuntunan yang besar terhadap akuntabilitas publik ini digunakan untuk memberikan informasi tentang keuangan dari suatu entitas yang berguna bagi sejumlah besar pemakai dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumberdaya yang dibutuhkan oleh suatu entitas dalam aktivitasnya untuk mencapai tujuan (Sujarweni Wiratna, 2015). Penyajian laporan keuangan daerah merupakan faktor penting untuk menciptakan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Pemerintah daerah harus bisa menyusun laporan keuangan sesuai standar akuntansi yang diterima umum dan memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan. Penyajian informasi yang utuh dalam laporan keuangan akan menciptakan transparansi dan nantinya akan mewujudkan akuntabilitas (Nordiawan, 2010).

## **5. Akuntabilitas**

Akuntabilitas yang dimaksud pada penelitian ini adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

Isu penting dalam pengelolaan keuangan negara saat ini adalah bagaimana mewujudkan akuntabilitas dan menumbuhkan kepercayaan publik terhadap kinerja keuangan pemerintah (Amstrong, 2006; Dubnick, 2003; Kloby, 2009; Stanley, Jennings, & Mack, 2008). Akuntabilitas menunjuk kepada mekanisme

yang diberikan kepada pejabat publik untuk dapat menjelaskan dan memastikan bahwa mereka telah bertindak dengan benar, berperilaku etis, serta bertanggungjawab atas kinerjanya (Mulgan, 2000; Romzek & Ingraham, 2000; Scott, 2000).

Ibrahim (2015) menyatakan akuntabilitas mencakup penjelasan kepada publik mengenai siapa kita, apa yang kita inginkan, apa yang kita lakukan, dengan siapa kita bekerja sama, darimana kita memperoleh uang, dan bagaimana kita menggunakannya. Dengan penjelasan ini, berarti pemerintah harus terbuka bagi masyarakat yang ingin mengetahui bagaimana sistem pemerintahan tersebut berjalan.

Pelaksanaan akuntabilitas dilingkungan instansi pemerintah, dapat diperhatikan prinsip-prinsip akuntabilitas sebagai berikut: (1) Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel, (2) Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (3) Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, (4) Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh, (5) Harus jujur, objektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas (LAN & BPKP, 2002).

Adapun menurut Hainurrahman (2016) Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintah dapat dipertanggung jawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena



dampak penerapan kebijakan. Tahapan akuntabilitas berdasarkan tahapan pembuatan sebuah keputusan setidaknya dapat diukur dengan indikator sebagai berikut:

Pada tahap proses pembuatan sebuah keputusan dapat diukur dan mempertimbangkan indikator sebagai berikut:

- a) Pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan.
- b) Pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, maksudnya sesuai dengan prinsip administrasi yang berlaku.
- c) Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku.
- d) Adanya mekanisme yang menjamin bahwa standar yang telah dipenuhi, adanya konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi.
- e) Konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut.

Pada tahap sosialisasi kebijakan dapat diukur menggunakan indikator sebagai berikut

- a) Penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan melalui media masa, media nirmasa, maupun media komunikasi personal.
- b) Akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara mencapai sasaran suatu program.
- c) Akses publik pada informasi atas suatu keputusan yang telah dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat.
- d) Ketersediaan informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai.

## 6. Transparansi

Transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi (Mardiasmo, 2009). Dengan pengertian ini, dapat diartikan bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhankebutuhan hidup masyarakat banyak.

Lebih tepatnya transparansi atau keterbukaan pada penelitian ini adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

Salah satu aktualisasi nilai dan prinsip-prinsip *good governance* adalah transparansi aparatur dan sistem manajemen publik harus mengembangkan keterbukaan dan sistem akuntabilitas. Pemerintahan yang baik (*good governance*) sasaran pokoknya adalah terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang professional, berkepastian hukum, transparan, akuntabel, memiliki kredibilitas, bersih, peka dan tanggap terhadap segenap kepentingan dan aspirasi yang didasari etika, semangat pelayanan, dan pertanggungjawaban publik dan, integritas pengabdian dalam mengemban misi perjuangan bangsa untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara. (Kumalasari, 2016).

Transparansi menjadi faktor penting bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah dalam menjalankan amanat dari rakyat. Mengingat pemerintah saat ini

diberikan kewenangan mengambil berbagai keputusan penting yang berdampak bagi masyarakat yang dipimpinnya, pemerintah harus menyediakan informasi yang lengkap mengenai apa yang dikerjakannya. Transparansi akan menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi yang akurat dan memadai, karena informasi menjadi sebuah kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pelayanan.

Prinsip transparansi menurut Hainurrahman (2016) menekankan pada dua aspek penting yaitu, komunikasi publik oleh pemerintah dan hak masyarakat terhadap akses informasi. Indikator-indikator dari transparansi menurut Hainurrahman (2016), adalah sebagai berikut:

1. Adanya penyediaan informasi yang jelas, terbuka, jujur tentang tanggung jawab.
2. Adanya mekanisme sistem pengaduan jika terdapat peraturan yang dilanggar.
3. Kemudahan dalam mengakses informasi.
4. Menjalin kerjasama dengan lembaga-lembaga non publik dan media massa sebagai sarana untuk meningkatkan arus informasi.

Adapun menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2007) ada beberapa perangkat pendukung sebuah transparansi, yaitu:

1. Peraturan yang menjamin hak untuk mendapatkan informasi
2. Pusat informasi
3. Website Resmi
4. Iklan layanan masyarakat
5. Media massa ( media cetak dan media elektronik)
6. Papan pengumuman
7. Pameran pembangunan/ pameran keuangan daerah

Perangkat pendukung transparansi digunakan sebagai alat dalam mencapai tujuan dari aspek transparansi yang berkaitan dengan kepentingan dalam pelaporan keuangan yaitu untuk menciptakan kepercayaan dan hubungan timbal balik antara sektor publik yaitu Pemerintah selaku entitas pemerintahan dengan masyarakat. Implementasi transparansi ditujukan untuk membangun keyakinan publik kepada instansi-instansi pemerintah (sektor publik) adalah satuan kerja perangkat daerah yang bersih dan profesional dalam melakukan tugasnya (Garini, 2011).

Dengan adanya transparansi yang ditingkatkan di lingkungan sektor pemerintahan maka akan mendorong publik untuk memahami situasi pada instansi publik atau pemerintah dengan demikian publik akan berpartisipasi aktif atas pengelolaan kinerja yang dilakukan oleh instansi tersebut.

Upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam rangka peningkatan akuntabilitas publik antara lain melalui pendayagunaan berbagai jalur komunikasi (Garini, 2011).

## **7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 merupakan peraturan tentang pengelolaan keuangan desa yang dibuat oleh Kementrian Dalam Negeri dalam rangka pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Bagian-bagian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 yaitu ketentuan umum, asas pengelolaan keuangan desa, kekuasaan keuangan desa, APBDesa, pengelolaan, pembinaan dan pengawasan.



Dalam pengelolaan keuangan desa, ada beberapa bagian untuk pengelolaan keuangan desa. Dalam bagian perencanaan, sekretaris desa menyusun dan menyampaikan rancangan peraturan desa tentang APBDesa kepada kepala desa dan selanjutnya disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa. Bagian pelaksanaan, semua penerimaan dan pengeluaran desa dalam rangka pelaksanaan kewenangan desa dilaksanakan melalui rekening kas desa harus di dukung dengan bukti yang lengkap dan sah. Bagian penatausahaan, bendahara desa wajib melakukan pencatatan setiap penerimaan dan pengeluaran, serta melakukan tutup buku setiap akhir bulan secara tertib dan mempertanggungjawabkan uang melalui laporan pertanggungjawaban yang disampaikan setiap bulan kepada kepala desa. Bagian pelaporan, kepala desa menyampaikan laporan realisasi pelaksanaan APBDesa kepada Bupati/Walikota berupa laporan semester pertama yaitu laporan realisasi APBdesa, dan laporan semester akhir tahun. Bagian pertanggungjawaban, kepala desa menyampaikan lapooran pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa kepada Bupati/Walikota setiap akhir tahun anggaran yang terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang sudah ditetapkan dengan Peraturan Desa (Permendagri 113 Tahun 2014).